

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar>

GRUPO ECONOMIA PESQUERA

Evaluación de los efectos sobre la operatividad de la flota pesquera argentina, de la aplicación del Régimen de Administración por cuotas individuales transferibles *María Isabel Bertolotti, Elizabeth Errazti, Patricia Gualdoni y Andrea Pagani*

Introducción

La necesidad de impulsar políticas ambientales eficientes, condujo en los últimos años a otorgar un énfasis relativo al uso de los instrumentos de regulación indirecta o de instrumentos económicos (Bertolotti *et al.*, 2008). Incidió en ello, el desprestigio de la regulación directa que debido a la falta de un control efectivo por parte de los países perdió eficacia. No obstante, la experiencia práctica relacionada con la aplicación de otro tipo de instrumentos económicos (como las cuotas individuales transferibles) es todavía reciente, de uso limitado y sus resultados son inciertos principalmente en los países en desarrollo.

En la República Argentina la Ley Federal de Pesca N° 24.922 sancionada en el año 1997 originó el cambio del régimen de administración pesquera tradicional a un régimen de administración por Cuotas Individuales Transferibles de Captura (CITC). Estas son una concesión temporal del Estado a favor del titular de un permiso de pesca, que habilita a la captura de un porcentaje de la Captura Máxima Permisible (CMP) de una especie determinada y cuya magnitud, expresada en toneladas, queda establecida cada año en función de la CMP.

Para la administración y gestión se estableció el marco regulatorio que consiste en los siguientes regímenes: Régimen General de Cuotas Individuales Transferibles de Captura (CITC), Régimen específico de CITC para la especie polaca (*Micromesistius australis*), Régimen específico de CITC para la especie merluza negra (*Dissostichus eleginoides*), Régimen específico de CITC para la especie merluza de cola (*Macruronus magellanicus*), Régimen específico de CITC para la especie merluza común (*Merluccius hubbsi*), Régimen de transferencias de CITC y otras medidas complementarias de administración.

Anualmente el CFP establece como porcentaje de la CMP, la Reserva de Administración en cada régimen específico para la administración anual de la pesquería; la Reserva de Conservación bajo el criterio precautorio; la Reserva de Cuota Artesanal y la Reserva Social para ser asignada a los sectores de máximo interés social. El Fondo de Reasignación de Cuotas está integrado por la porción de la CMP que no haya sido inicialmente asignada o reservada y las CITC que, por cualquier causa sean recuperadas total o parcialmente por la Administración.

El objetivo de este trabajo es analizar la efectividad del régimen de explotación en sus dos primeros años de ejecución, a partir de los informes de gestión 2010 y 2011, para las especies cuotificadas: polaca (*Micromesistius australis*), merluza negra (*Dissostichus eleginoides*), merluza de cola (*Macruronus magellanicus*) y merluza común (*Merluccius hubbsi*).

Marco Teórico

Los recursos pesqueros son un ejemplo de un recurso común. Estos bienes comparten con los bienes públicos la característica de la imposibilidad o dificultad de excluir a otros consumidores, y con los bienes privados la rivalidad. (Galilea, 1998).

El recurso pesquero es un bien rival porque un pez capturado por una persona no está disponible para nadie más. Es un bien no excluible porque es imposible o muy difícil evitar que

cualquier pescador (con acceso a la pesquería) trate de pescarlos. Esto significa que cada pescador es afectado por la actividad de los demás. (Bertolotti, *et al* 2008)

Un recurso común está compuesto por el sistema del recurso (el *stock*) y el flujo de unidades del recurso o beneficios del sistema. Por una parte, estaría el recurso en sí y, por la otra, las unidades que los usuarios extraen del mismo, que serían las cantidades de peces capturadas por uno o muchos pescadores de un caladero; de esta manera, éstos se apropian de unidades de recurso. El sistema del recurso es el recurso pesquero (*stock* pesquero) y las unidades que de él se extraen, captura. (Ostrom, 2000).

Cuando se analizan los regímenes de propiedad del recurso pesquero se debe tener en cuenta su doble composición, porque los derechos pueden hacer referencia al *stock* pesquero o a la captura (flujo).

Los derechos de propiedad son un instrumento jurídico-económico de la sociedad, que ayudan a establecer las relaciones entre las personas, respecto de las cosas. (Demsetz, 1967). Los derechos de uso son mecanismos institucionales a través de los cuales los pescadores, las organizaciones, o comunidades de pescadores tienen el derecho a acceder a un área de pesca, de utilizar un conjunto de insumos permitidos o capturar una cantidad de peces. (Charles, 2001). Estos derechos, que pueden ser asignados individual o colectivamente, Charles (2000) los agrupa en dos categorías: los derechos de acceso (*access rights*) y los derechos de captura (*harvest rights*).

Las cuotas de captura (*harvest quotas – quantitative output rights*) referidas como la captura total permisible (*Total Allowable Catch – TAC*) son una medida de conservación pero no se considera una distribución de derechos de captura. Cuando la cuota se divide entre los usuarios pesqueros es un derecho de captura y representa un derecho de uso colectivo o individual de la correspondiente cuota. (Charles, 2001). Cuando los derechos concedidos son transferibles, favorecen la eficiencia económica del sector (dada una distribución de la renta) y una mayor viabilidad de la actividad pesquera, a través de la renovación de los participantes, permitiendo el ingreso de nuevos participantes y que los pescadores más eficientes consigan mayor acceso a través del mercado. También favorece la pesca responsable cuando los beneficiarios pueden transferir los derechos a sus descendientes. (FAO, 1999).

Las desventajas de la transferibilidad, si no se adoptan regulaciones específicas, son las siguientes: en pesquerías industriales puede conducir a la concentración de los derechos en pocas empresas (formación de monopolios) y en las pesquerías de pequeña escala, cuando el objetivo es la generación de empleo, la transferibilidad puede ser un obstáculo para alcanzarlo. (FAO, 1999).

En este trabajo nos referimos al régimen de propiedad sobre el flujo, específicamente a los derechos de captura y su distribución en cuotas individuales y transferibles.

Metodología

Con el objetivo de evaluar el comportamiento de las capturas efectuadas durante los dos primeros años de funcionamiento del sistema de CITC (2010-2011), para cada especie cuotificada, a partir de los informes de gestión 2010 y 2011, se analizaron los siguientes ítems: Asignación efectuada, máximo de concentración, Reserva de Conservación, Reserva de Administración, Reserva Artesanal, Reserva Social, Fondo de Reasignación, transferencias temporales de cuota, registro de captura anual, cómputos de capturas, compensaciones de oficio entre buques de una misma empresa o grupo empresario y compensaciones a través de la Reserva Social.

Los períodos anuales a los que se refieren las normas de administración mediante CITC se corresponden con el año calendario, teniendo en cuenta que la Captura Máxima Permisible se fija anualmente, y que es la base de cálculo del volumen anual correspondiente a cada CITC.

La evolución de la CITC para cada buque y especie, se examinó partiendo de las asignaciones iniciales otorgadas en 2009 e incorporando las transferencias definitivas (cedidas o recibidas) realizadas en cada caso, las que fueron aprobadas a través Actas del Consejo Federal Pesquero y Disposiciones de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura de la Nación, conforme a lo establecido en la normativa.

El cumplimiento del régimen de explotación se realizó agrupando la captura por especie, buque, empresa y grupo empresario, y realizando las compensaciones de oficio dispuestas por las normativas respectivas en cada año. Las compensaciones indican una transferencia de CITC realizada de oficio, en las condiciones reglamentarias, por lo cual toda la cuota compensada del cedente se debe computar como explotada. Se excluye el análisis del cumplimiento al Régimen de Explotación ya que en el mismo se establece el incumplimiento durante dos años consecutivos o alternados. A la fecha de este estudio se encuentran en análisis las presentaciones de causales por grupo o empresa.

Resultados

Polaca (*Micromesistius Australis*). Para los años analizados se consideró una CMP de 45.000 toneladas establecido por el Resoluciones del CFP sobre la base de informes del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero –INIDEP-, (Giussi y Wöhler, 2011).

En total intervinieron cuatro grupos empresarios con un total de 7 buques iniciales, quedando con cuotas asignadas un total de 6 buques. Se analizó la concentración de porcentajes de CITC de la especie, por empresa o grupo empresario, donde en ningún caso se superó el límite máximo que establece la normativa (40%). Se registraron dos transferencias definitivas (21,83% de cuota) entre barcos del mismo grupo empresario y una transferencia parcial fuera del grupo (4.000 t).

En 2010 reportaron captura incidental 50 buques y 34 durante 2011. El porcentaje asignado a la Reserva de Administración no alcanzó a cubrir la captura incidental de la especie en los dos años analizados, aunque la captura total de la especie fue inferior a la Captura Máxima Permisible (CMP) y la captura de los buques con cuotas asignadas, representó el 30,79% de la CMP en 2010 y el 8,68 en 2011. Giussi et al. (2011) observaron una tendencia declinante de la biomasa de polaca, principalmente en los últimos años, y dados los valores finales, la situación del recurso resulta preocupante.

Merluza Negra (*Dissostichus eleginoides*). En el 2010 se estableció la CMP en 3.250 t, aumentando en 2011 a 3.500 toneladas.

Intervinieron en la pesquería cinco grupos empresarios con un total de 9 buques. Se analizó la concentración de porcentajes de CITC de la especie, por empresa o grupo empresario, donde en ningún caso se superó el límite máximo que establece la normativa al respecto (40%). En 2010 se realizó una transferencia definitiva entre buques del mismo grupo (0,84% cuota); se realizaron 10 transferencias temporales parciales dentro del mismo grupo empresario (659 t), y dos (26 t) realizadas por fuera de las empresas o grupos empresarios a que pertenecen. En 2011 se realizó una transferencia definitiva entre barcos de distintos grupos (1,37% cuota); se realizaron 9 transferencias temporales parciales dentro del mismo grupo empresario (580,8 t), y una (160 t) realizada por fuera de las empresas o grupos empresarios a que pertenecen.

En 2010 los buques con cuotas de CITC de merluza negra capturaron un total de 2.822,4 toneladas, lo que representó un 96,02 % del total del volumen asignado. En 2011 los buques con cuotas de CITC de merluza negra capturaron un total de 2.869,5 toneladas, lo que representó un 91,62 % del total del volumen asignado. La captura total de la especie representó de la Captura Máxima Permisible (CMP) establecida 97,89 % en 2010 y el 85,29 % en 2011.

Merluza de cola (*Macruronus magellanicus*). Se estableció la CMP en 150.000 toneladas para los dos años analizados, sobre la base de informes del INIDEP.

Analizando las asignaciones otorgadas, el volumen capturado y el excedente de captura, el Fondo de Reasignación queda con un porcentaje en disponibilidad para su asignación.

En esta pesquería operaron 18 grupos empresarios con un total de 42 buques iniciales, quedando con cuotas asignadas un total de 37 buques. Aplicando los distintos conceptos reglados por extinción de cuota, el total de % de CITC de 3 buques que pasaron al fondo de reasignación fue de 2,48%. Se realizaron 7 transferencias definitivas que involucraron 15,33% de CITC en 2010 y 0,33% en 2011.

Se analizó la concentración de porcentajes de CITC de la especie, por empresa o grupo empresario, donde en ningún caso se superó el límite máximo que establece la normativa al respecto (15%). En 2010 se realizaron 5 transferencias temporales parciales dentro del mismo grupo empresario (4630 t), y dos en 2011 (850 t) realizadas por fuera de las empresas o grupos empresarios a que pertenecen.

En 2010 los buques con cuotas de CITC de merluza de cola capturaron un total de 80.266,6 t, que representó un 62,32 % del total del volumen asignado. En 2011, capturaron un total de 66.350,8 t, que representaron un 54,69 % del total del volumen asignado.

Merluza común (*Merluccius hubbsi*) al sur del paralelo 41°S

La CMP de la merluza común al sur del paralelo 41°S se estableció en 2010 en 290.000 t y en 2011 en 273.000 t, sobre la base de los informes del INIDEP, (Villarino y Santos 2009, 2010).

El porcentaje correspondiente a la Reserva Artesanal se fijó en 2,76% de la CMP y quedó afectado a las capturas de los buques que se encuentran inscriptos en el Registro Nacional de la Pesca Artesanal. Dentro de esta Reserva el sistema de pesca es abierto, no hay cuota asignada por barco ni jurisdicción, aunque está limitado por el número de barcos en el registro. Para el resto de las especies, los permisos de pesca vigentes contienen la autorización para el ejercicio de la pesca con los límites contenidos en el permiso histórico de cada barco.

Intervinieron efectivamente en la pesquería un total de 101 grupos empresarios diferentes (90 en 2010 y 93 en 2011) con un total de 225 buques, operativos 211 al finalizar 2011. Se analizó la concentración de porcentajes de CITC de la especie, por empresa o grupo empresario. En ningún caso se superó el límite máximo que establece la normativa al respecto (10%).

Los buques que excedieron la cuota en 2010 realizaron compensaciones al interior del grupo empresario, quedando 14 buques con excedentes por un total de 1.940,1 t que se cubrieron con la Reserva social de la autoridad de aplicación.

Las transferencias temporales realizadas durante el ejercicio fueron diferenciadas entre las que se hicieron dentro del mismo grupo empresario, las realizadas por fuera de las empresas o grupos empresarios a que pertenecen y las transferencias parciales por interés social solicitadas por la Provincia en que el buque cedente registra su puerto base. Se destacan las transferencias dentro de la misma empresa o grupo empresario por el volumen de toneladas involucrado.

Los buques con cuotas de CITC de la especie merluza común capturaron un total de 239.741 t en 2010 y 238.791 t en 2011, lo que representa un 90,2% y un 92,2 % respectivamente del volumen total asignado para el ejercicio. La captura total de la especie al sur del paralelo 41°S

representó el 85,4% en 2010 y el 91,2 % en 2011 de la CMP finalmente establecida para el año respectivo.

Respecto de la Pesca Artesanal en el año 2010 participaron en la pesquería 18 embarcaciones capturando un 2% de la cuota asignada de merluza. En el año 2011, las embarcaciones artesanales se incrementaron a 24, pescando un 32% más de lo asignado. La diferencia en la cantidad de barcos que participaron de la pesquería en los años analizados se debe a que la flota artesanal debe renovar sus permisos provinciales en forma anual para ser incorporados al Registro Artesanal y actualizar el Registro Nacional.

Conclusiones. En todos los casos analizados la captura de los buques no excedió la captura asignada por especie y la captura total no superó la Captura Máxima Permisible.

El régimen de administración resultó efectivo al permitir compensaciones a través de las reservas específicas, que permitieron ajustar las distribuciones iniciales de las cuotas por barco y especie.

Las características de las cuotas (divisibilidad y transferibilidad total y parcial, definitiva o transitoria), facultaron las compensaciones por transferencia entre buques del mismo grupo empresario y las transferencias parciales y totales entre buques de distintos grupos empresarios, facilitando la organización empresarial y la planificación de las operaciones de pesca.

En el caso de la merluza común, la previsión de Reserva Social permitió realizar distribuciones a efectos de cubrir necesidades sociales locales.

En las especies merluza de cola y polaca el porcentaje reducido de explotación de las CMP tiene relación con los problemas de disponibilidad de estos recursos detectados en el período.

Bibliografía

- Bertolotti, M.I.; Errazti, E.; Gualdoni, P. y Pagani, A. 2008. Principios de Política y Economía Pesquera. 1a edición, Buenos Aires, Dunken, 240 p. ISBN 978-987-02-2085-4
- Charles, A. 2000. Use rights in fisheries systems. Universidad Saint Mary's University, Canadá. 5pp.
- Charles, A. 2001. Sustainable fisheries systems. Fish and aquatic resources. Published by Black Powell Science. Series 5: 370 pp.
- Demsetz, H. 1967. Hacia una teoría de los derechos de propiedad. Biblioteca virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. 13pp.
- FAO, 1999. La ordenación pesquera. Preparación Bomzon A. y Cochrane K. FAO Orientaciones técnicas para la pesca responsable N°1 4: 81pp.
- Galilea, P. 1998. Las aguas subterráneas como recursos de propiedad común: aprendiendo de la experiencia de California. (Una aproximación económica). I Congreso ibérico sobre gestión y planificación de aguas. El agua a debate desde la universidad. Por una nueva cultura del agua. Zaragoza, España. Comunicaciones, 9pp.
- Giussi, A.R., Rodríguez, J.S., Di Marco, E.J. y Wöhler, O.C. 2011. Evaluación de la abundancia de polaca (*Micromesistius australis*) en el Atlántico Sudoccidental. Período 1987-2010. Informe Técnico Oficial INIDEP N° 34/11, 17 pp.
- Ostrom, E. 2000. Private and common property rights. Encyclopedia of law and economics. II common property and regulation of the environment: 332-379.
- Villarino, M. F. y Santos, B. A. 2009. Evaluación del estado de explotación del efectivo sur de 41°S de la merluza (*Merluccius hubbsi*) y estimación de las capturas biológicamente aceptables correspondientes a los años 2009 y 2010. Informe Técnico N° 46/2009, 37 pp.
- Villarino, M. F. y Santos, B. A. 2010. Evaluación del estado de explotación del efectivo sur de 41°S de la merluza (*Merluccius hubbsi*) y estimación de las capturas biológicamente aceptables correspondiente al año 2011. Informe Técnico N° 43/2010, 27 pp.